

Conseil de sécurité

Distr. générale
30 novembre 2004
Français
Original: anglais

Lettre datée du 17 novembre 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Comme indiqué dans mon rapport au Conseil de sécurité sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) daté du 30 juillet 2004 (S/2004/613), j'ai demandé, à la suite des événements de mars, à l'Ambassadeur Kai Eide (Norvège) de procéder à un examen approfondi des politiques et des pratiques de tous les acteurs au Kosovo et de formuler des recommandations en vue d'engager une réflexion sur l'avenir, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. L'Ambassadeur Eide m'a présenté son rapport, que je vous ai transmis dans ma lettre du 6 août 2004 (voir annexe I).

J'indiquais dans ma lettre que j'examinais les recommandations figurant dans le rapport et que, le moment venu, j'adresserais au Conseil celles que j'aurai établies à l'issue de consultations appropriées. Comme suite à ces consultations, je vous fais à présent parvenir mes recommandations sur la voie à suivre au Kosovo, qui sont jointes à la présente lettre (voir annexe II).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de ses annexes à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) Kofi A. **Annan**

04-63223 (F) 151204 151204

Annexe I

Lettre datée du 6 août 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Comme indiqué dans mon rapport au Conseil de sécurité sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) daté du 30 juillet 2004 (S/2004/613), j'ai demandé, à la suite des événements de mars, à l'Ambassadeur Kai Eide (Norvège) de procéder à un examen approfondi des politiques et des pratiques de tous les acteurs au Kosovo et de formuler des recommandations en vue d'engager une réflexion sur l'avenir, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. L'Ambassadeur Eide m'a présenté son rapport, qui est joint à la présente lettre (voir pièce jointe).

J'examine les recommandations figurant dans ce rapport. Le moment venu, j'adresserai au Conseil celles que j'aurais formulées à l'issue de consultations appropriées, notamment avec mon nouveau représentant spécial M. Søren Jessen-Petersen.

Je saisis cette occasion pour remercier l'Ambassadeur Eide d'avoir accepté cette mission et établi à mon intention cet excellent rapport.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le rapport à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) Kofi A. **Annan**

Pièce jointe

Rapport sur la situation au Kosovo

Résumé et recommandations

Résumé

La situation au Kosovo (Serbie-et-Monténégro) se caractérise par une frustration et un mécontentement grandissants. Pour la majorité albanaise, la principale cause ne tient pas aux problèmes interethniques mais découle de ce qui est à juste titre perçu comme une pénurie grave de débouchés économiques et l'absence de perspective politique claire. Comme l'a déclaré un étudiant albanais « Vous nous avez donné la liberté, mais pas un avenir ». Les Serbes du Kosovo estiment – à juste titre également – être victimes d'une campagne qui vise à réduire leur présence à celle d'une population rurale clairsemée.

La communauté internationale a été surprise par la flambée de violence du mois de mars. Elle n'avait pas su lire l'humeur de la population et comprendre la profondeur du mécontentement de la majorité et la vulnérabilité des minorités. La communauté internationale, à commencer par la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), donnait l'impression d'être désorganisée, sans direction ni cohésion interne. La MINUK est devenue la principale cible des critiques de toutes les parties, alors qu'elle est aussi une victime de l'absence de perspective politique claire.

Cela étant, nous avons constaté au cours de nos visites des tendances encourageantes. Cette nouvelle impression découle des messages clairs donnés par la communauté internationale. Les Albanais kosovars semblent à présent admettre avoir agi de façon insuffisante et tardive pour arrêter les violences survenues en mars. Ils ont compris que cette violence avait porté tort à leur réputation et compromis l'appui de la communauté internationale. Ils doivent désormais faire un effort sérieux pour convaincre la communauté internationale et les Serbes qu'ils prendront des mesures pour réparer les dégâts causés par la violence et mettront en place une administration locale digne de ce nom, donnant aux Serbes davantage de pouvoirs dans les zones où leur population est plus concentrée, et des mécanismes qui leur permettent de protéger et de promouvoir leur identité. Suivis d'effets, ces engagements faciliteraient le retour de ceux qui ont fui, ainsi que la réintégration des dirigeants serbes dans le processus politique. Les Serbes comprennent qu'ils ne peuvent ni ne devraient rester à l'écart de ce processus alors que leurs homologues albanais prennent manifestement des mesures pour répondre à leurs exigences. Ils semblent donc plus désireux de prendre part aux efforts communs, même si la décision de participer aux élections et de réintégrer les institutions provisoires d'administration autonome n'a pas encore été prise. Rester en marge leur coûterait également l'appui dont ils bénéficient actuellement de la part de la communauté internationale. La déclaration conjointe signée le 14 juillet traduit cette évolution encourageante. Il importe également, dans ces efforts, de ne pas perdre de vue les intérêts des autres minorités.

Le premier défi à relever maintenant consiste à continuer de faire fortement pression pour faire avancer les choses dans les domaines prioritaires susmentionnés. Faute de progrès suffisants, il sera très difficile – voire impossible – de réparer les dégâts causés par les violences de mars. Il sera extrêmement difficile pour la

communauté internationale de reprendre l'initiative et recouvrer la crédibilité qu'elle a perdue. Enfin, et surtout, il sera difficile aux dirigeants albanais du Kosovo de redorer leur image et aux Serbes de réintégrer progressivement les processus politiques et participer aux élections d'octobre. Les délais sont en effet très serrés.

Le deuxième défi concerne la gestion de l'intérim, à savoir notamment le transfert accru de responsabilités et de pouvoirs aux institutions du Kosovo et l'application d'une politique relative aux normes plus dynamique. La question du transfert représente une exigence essentielle de la partie albanaise. La communauté internationale devrait se montrer active, en transférant les responsabilités quand cela est possible et en faisant participer au maximum les institutions provisoires kosovares aux activités des principaux secteurs réservés, afin de renforcer le sentiment de maîtrise et le transfert des données d'expérience pertinentes.

Une politique ambitieuse de transfert devrait, toutefois, s'accompagner de deux autres éléments clefs : le nouveau Représentant spécial du Secrétaire général devrait être prêt à recourir fermement à des interventions et à des sanctions en cas de résultats insuffisants. Il conviendrait en outre d'appliquer une politique plus dynamique et systématique de renforcement des capacités.

La politique actuelle des « normes avant le statut » n'est pas crédible. Il apparaît impossible d'appliquer un ensemble très ambitieux de normes avant que les négociations sur le statut ne commencent. L'application des normes devrait être considérée comme faisant partie intégrante d'une politique plus large et continuer à guider les efforts visant à rapprocher le Kosovo des normes européennes même après la conclusion des négociations sur le statut futur. Cela permettrait de concentrer l'attention sur une série de priorités plus immédiates correspondant à des besoins urgents, dans une perspective à plus long terme. Ces objectifs prioritaires doivent être réalisables et avoir des résultats visibles; ils devraient se traduire concrètement sur le terrain et contribuer à améliorer les relations entre la majorité et les minorités et à accroître la crédibilité pour la communauté internationale. Une politique de normes reposant sur des priorités et réaliste faciliterait les efforts que nous déployons pour qu'une pression soit exercée et permettrait d'indiquer de façon plus convaincante ce que l'on attend de chacun. Une série d'examens des normes, sous l'égide du Représentant spécial du Secrétaire général et avec la pleine participation du Groupe de contact, pourrait être organisée avant l'examen prévu à la mi-2005.

Le troisième défi a trait aux préparatifs des discussions concernant le futur statut, qui ne peuvent pas être retardés plus longtemps. Il n'y aura jamais de moment idéal pour entamer ces préparatifs, ni même un bon moment. Cependant, si l'on peut s'attendre à une diminution progressive de la présence internationale, la situation économique continuera d'empirer et les frustrations et le mécontentement augmenteront au Kosovo. Soulever prochainement la question du statut futur semble, tout bien pesé, être la solution la meilleure et, probablement, inévitable.

L'ONU devrait donc commencer à réfléchir avec les États Membres principalement intéressés. Certains éléments de réflexion sur le statut futur sont présentés dans la principale partie du rapport.

La communauté internationale devrait intensifier son dialogue avec Belgrade. Les autorités yougoslaves ont le sentiment de ne pas être suffisamment prises en considération. Cette impression devrait être corrigée dans les meilleurs délais.

Belgrade sera, évidemment, l'une des parties aux négociations sur le statut. En outre, son appui et sa participation contribueront de façon essentielle au succès de chacune des étapes du processus.

La MINUK ne pourra pas ne pas être restructurée, afin de trouver un second souffle, de rapprocher plus étroitement ses diverses composantes et de se concentrer de manière plus organisée sur les principales priorités. Une attention particulière devrait, à ce stade, être accordée aux questions communautaires et aux problèmes pressants. En tout état de cause, une refonte complète n'aurait pour l'heure que des effets négatifs, conduisant à plus de discussions internes et de confusion au moment où un effort centré sur les questions de fond prioritaires et urgentes est nécessaire. Une réduction des effectifs et un réaménagement immédiats de la MINUK (dont la structure à piliers serait maintenue) devraient être entrepris pour commencer, avant de passer aux préparatifs d'une restructuration majeure, qui devrait avoir lieu en 2005, les premières dispositions étant prises en début d'année. À l'approche des négociations sur le statut, l'ONU devrait faire en sorte que la réduction progressive de sa présence s'accompagne d'une augmentation de la présence de l'Union européenne (UE) et de la poursuite de celle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La structure à piliers serait alors éliminée. Le transfert de la responsabilité de la police à l'UE ou à l'OSCE dans le cadre de la restructuration complète devrait rapidement être examiné.

La communauté internationale devra régler des problèmes importants au cours de ces diverses étapes : les besoins immédiats et urgents résultant de la flambée de violence du mois de mars; la révision de la politique des « normes avant le statut » et le transfert de responsabilités plus importantes pendant la période intérimaire; la phase critique des préparatifs des négociations sur le statut futur; et, enfin, l'appui aux résultats de ces négociations. De toute évidence, le règlement de ces problèmes – dont beaucoup devront être traités en parallèle – exigera l'établissement d'un plan stratégique complet. Celui-ci devra reposer sur les engagements qu'auront pris toutes les grandes organisations internationales et les États Membres particulièrement intéressés. La MINUK ne pourra pas rassembler la force et la crédibilité voulues pour s'acquitter de ses responsabilités sans le soutien solide de l'ensemble de la communauté internationale.

Une action plus concertée sera donc nécessaire pour que la communauté internationale puisse reprendre l'initiative et la conserver tout au long de 2005. Une stratégie coordonnée devra être mise au point. Un engagement global et cohérent de la part de l'UE, dans les domaines tant politique qu'économique, serait un atout. Une série de mesures d'incitation et de dissuasion devra être formulée. L'OSCE et le Conseil de l'Europe devraient contribuer de façon importante à donner plus de vigueur aux activités de renforcement des capacités. En outre, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) devrait s'assurer de maintenir une présence suffisante pendant les périodes les plus délicates, qui seront liées au processus de définition du statut futur.

Par ailleurs, la MINUK ne pourra pas fonctionner de façon efficace sans l'appui ferme et constant du Conseil de sécurité et du Groupe de contact. La communauté internationale ne peut pas se permettre d'agir de manière fragmentée, non coordonnée et, bien souvent, conflictuelle. Les enjeux sont trop élevés et les problèmes trop difficiles.

Recommandations

Les principales recommandations du rapport sont donc les suivantes :

- Une stratégie globale et intégrée pour la période s'étendant jusqu'à la fin de 2005 devrait être élaborée et faire l'objet de consultations avec les partenaires intéressés.
- La pression doit être maintenue pour renforcer les tendances encourageantes qui ont été constatées et garantir que les problèmes immédiats seront réglés de façon convaincante. Cela suppose de réaliser des progrès tangibles dans les domaines de la sécurité, de la reconstruction, de la traduction en justice des responsables des événements de mars et de la réforme de l'administration locale. Ces mesures permettraient de rassurer les Serbes en convainquant ceux qui ont fui de regagner leurs foyers et leurs dirigeants de réintégrer le processus politique.
- La politique des « normes avant le statut » devrait être immédiatement remplacée par une politique des normes reposant sur les priorités et dynamique, mise en œuvre dans le cadre général de la stratégie intégrée afin de faciliter le bon déroulement des négociations sur le statut futur ainsi que les efforts d'intégration régionaux et européens. Trois examens des normes intermédiaires devraient être organisés avant l'examen de la mi-2005.
- Une politique ambitieuse de transfert accru des responsabilités devrait être lancée sans délai, afin de donner aux institutions provisoires d'administration autonome un plus grand sentiment de contrôle et de responsabilité et de les inciter à rendre compte de leurs actes. Il faudrait notamment créer de nouveaux ministères de l'énergie, de la justice et des affaires communautaires, ainsi que des mécanismes chargés des droits de l'homme et des rapatriements.
- Il faudrait élaborer et appliquer des modalités de transfert progressif du contrôle opérationnel du Service de police du Kosovo (SPK), la MINUK conservant la direction générale du maintien de l'ordre. Les unités du SPK devraient recevoir immédiatement la formation et le matériel voulus pour résoudre les problèmes liés aux troubles civils. Les modalités de transfert à l'UE ou à l'OSCE des dernières responsabilités de police de l'ONU devraient être étudiées.
- Le Représentant spécial du Secrétaire général devrait être prêt à recourir plus souvent, et sans délai, à des sanctions et des interventions. Un inventaire des mesures possibles devrait être dressé.
- Une politique plus cohérente et ambitieuse de renforcement des capacités est nécessaire de toute urgence et devrait être élaborée et appliquée sous la direction de l'OSCE.
- La MINUK devrait être réaménagée cet été afin de lui donner un nouvel élan et de concentrer ses efforts sur les problèmes essentiels. Une restructuration plus complète de l'ensemble de la présence internationale devrait être entreprise en 2005, avec la réduction progressive des effectifs à mesure que la Mission s'approche de la fin de son mandat et le transfert des responsabilités à d'autres autorités et administrations. Les préparatifs de ce transfert aux organisations régionales devraient commencer bien à l'avance, sur la base des accords conclus et dans le cadre de la stratégie globale.

- L’UE devrait élaborer d’urgence une stratégie de développement économique, consolider sa présence sous toutes ses formes au Kosovo et renforcer son engagement global.
- L’OTAN devrait maintenir la présence de la Force de paix au Kosovo (KFOR) nécessaire pour assurer la sécurité, afin de disposer d’un effectif suffisant au cours du processus d’examen du futur statut.
- De façon plus large, la communauté internationale devrait fournir un appui plus concerté et coordonné.
- Un dialogue plus intense et général devrait être engagé sans délai avec Belgrade.
- Un mécanisme consultatif international de haut niveau pour le Kosovo, regroupant les principales capitales et organisations intéressées devrait être mis en place.
- L’ONU devrait procéder à un examen préliminaire sérieux de la question du futur statut à compter de cet automne.

I. Introduction

1. Comme suite à votre rapport du 30 avril 2004 sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) (S/2004/348), vous m'avez demandé de procéder à une évaluation de la situation politique au Kosovo, selon le mandat décrit ci-joint. Pour élaborer le présent rapport, l'équipe que vous avez nommée a tout d'abord tenu une série de réunions au Kosovo et à Belgrade (Serbie-et-Monténégro), Vienne, Bruxelles et New York. À la fin de nos travaux, je suis retourné à Belgrade et à Pristina pour y mener une nouvelle série d'entretiens avec les principales personnalités politiques. Nous avons ainsi rencontré un grand nombre d'interlocuteurs divers : représentants d'organisations et d'institutions internationales, personnalités politiques au niveau gouvernemental aussi bien que municipal, autorités religieuses et représentants de la société civile et organisations d'étudiants. Les considérations et recommandations ci-après rendent compte de la situation actuelle et des mesures à prendre pour appliquer les dispositions de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

II. Contexte politique

2. Au Kosovo, aujourd'hui, une frustration et un mécontentement croissants touchent sous différentes formes toutes les composantes de la société : Albanais du Kosovo, Serbes et autres minorités. Les politiques que nous menons actuellement sont perçues comme statiques et inaptes à répondre aux vrais problèmes auxquels se heurte le Kosovo. Des ajustements marginaux ne feraient qu'ajouter à la frustration, augmenter les risques d'un regain de violence, entacher davantage la réputation du Kosovo et affaiblir la communauté internationale. L'arrivée d'un nouveau Représentant spécial du Secrétaire général doit être l'occasion ou jamais de reprendre l'initiative. Le Représentant spécial doit proposer une nouvelle stratégie, cohérente et dynamique, où les mesures à court terme s'inscrivent plus clairement dans une perspective à long terme. Son arrivée doit être mise à profit pour emporter l'adhésion de la communauté internationale dans son ensemble, grâce à une vision commune et une unité d'objectifs. En outre, cette stratégie doit prévoir un nouveau « contrat » entre la communauté internationale, les dirigeants de la majorité albanaise du Kosovo et les dirigeants serbes. À plus long terme, l'objectif est d'examiner le statut futur du Kosovo. Sans préjuger dudit futur statut, toute nouvelle stratégie doit prévoir un règlement rapide de cette question.

Les Albanais du Kosovo

3. Les dirigeants de la majorité albanaise du Kosovo considèrent notre stratégie actuelle comme une politique du statu quo, ne pouvant qu'aggraver une situation économique et sociale déjà difficile. Cet avis est largement partagé par la communauté majoritaire, en butte à un taux de chômage d'environ 60 à 70 % et à la baisse des ressources émanant des donateurs internationaux ainsi que des rapatriements de salaires des membres de la diaspora. Ils estiment que les politiques actuelles visent à laisser en suspens la question du statut futur du Kosovo et ne leur offrent ni les orientations politiques, ni les perspectives d'avenir indispensables pour relever les défis politiques et économiques. Si, dans d'autres situations d'après conflit, la communauté internationale a mis l'accent sur la nécessité de mobiliser la

participation locale, l'inverse semble se produire au Kosovo. La MINUK est presque inéluctablement devenue la cible privilégiée de nombreuses critiques; on lui reproche son manque de compétence pour administrer le Kosovo et son incapacité à l'accompagner vers son futur statut, incapacité due à un manque de volonté – ou de pouvoirs. Le fait que la signature, le 14 juillet, par les dirigeants albanais et serbes du Kosovo, d'une déclaration commune concernant, notamment, la reconstruction et les rapatriements, ait eu lieu en présence des représentants des États-Unis et de l'Union européenne, mais sans les représentants de la MINUK, a confirmé cette baisse de crédibilité.

4. Néanmoins, la plupart des responsables politiques albanais du Kosovo sont sans doute conscients que la violence survenue en mars a nui à la réputation du Kosovo et remis en question l'appui de la communauté internationale et pourrait entraver la réalisation de leurs aspirations politiques. Ils apprécient les efforts considérables déployés pour éviter un regain de violence et savent qu'on compte sur eux pour rassurer les Serbes et faciliter leur retour. En avril, tout en reconnaissant oralement que les événements de mars avaient nui à l'image du Kosovo, ils ont rechigné à reconnaître leurs responsabilités en matière de prévention de la violence. Ils sont désormais davantage disposés à admettre que leurs réactions face à la violence survenue en mars étaient trop faibles et trop tardives. Lors de réunions avec les dirigeants albanais du Kosovo, ils ont tous insisté sur leur volonté de transmettre aux Serbes et à la communauté internationale un message rassurant et de s'en inspirer pour aller de l'avant. Ils doivent maintenant rassurer la communauté internationale et les Serbes en réparant les dommages causés par les violences et en mettant en place une administration locale efficace. La déclaration commune visée au paragraphe 3 confirme l'impression que leur engagement est sincère. Toutefois, les Albanais du Kosovo insistent également sur la nécessité de transférer davantage les responsabilités aux institutions provisoires d'administration autonome. Selon eux, en l'absence d'un tel transfert et de l'ouverture des négociations sur le statut futur, la frustration actuelle ira en augmentant.

5. Les événements de mars ont bien montré que les extrémistes sont prêts à mettre le feu aux poudres en attisant les tensions interethniques et cherchent à réduire encore la population serbe au Kosovo. Le soutien dont bénéficient ces extrémistes est alimenté par le sentiment que les dirigeants serbes de Belgrade et du Kosovo freinent le processus de définition du futur statut. Néanmoins, les sentiments anti-Serbes ne semblent pas être généralisés. Ainsi, lors des réunions avec des étudiants albanais du Kosovo, les relations interethniques ont à peine été évoquées. C'est la morosité des perspectives d'emploi qui était au centre de leurs préoccupations. L'un d'entre eux a décrit en ces termes leur principale préoccupation : « vous nous avez donné la liberté, mais aucun avenir ».

Les Serbes du Kosovo et Belgrade

6. Les Serbes du Kosovo et Belgrade ont estimé que les événements de mars constituaient le point culminant d'un processus visant à contraindre les Serbes à quitter le Kosovo, en particulier les grandes villes, pour limiter leur présence à quelques groupes de population éparpillés dans divers villages, partout sauf au nord. Les Serbes et les autres populations minoritaires ont le vif sentiment d'avoir été abandonnés par la communauté internationale et laissés sans protection, malgré une présence militaire et civile importante. Ils ont totalement perdu confiance.

7. Depuis ces événements, les Serbes du Kosovo n'ont pas pris part aux travaux des institutions provisoires d'administration autonome et subordonnent leur participation à la satisfaction de leurs exigences en ce qui concerne la reconstruction et les rapatriements, l'engagement de poursuites contre les auteurs des violences, la sécurité et la réforme du système de gouvernement local. S'ils n'obtiennent pas satisfaction, leur retour au sein des institutions provisoires d'administration autonome et leur participation aux prochaines élections générales seront incertains. Cependant, les responsables politiques serbes reconnaissent que la communauté internationale est désormais davantage à l'écoute de leurs préoccupations. Ils savent que le fait de rester à l'écart du processus politique pourrait remettre en question cette attention et l'appui dont ils bénéficient actuellement de la part de la communauté internationale, d'autant plus que leurs homologues albanais du Kosovo semblent prendre des mesures pour répondre à leurs demandes. Au cours de ces dernières semaines, Albanais et Serbes du Kosovo ont participé à plusieurs réunions. Le ton est plus conciliant et les Serbes semblent davantage disposés à participer aux efforts communs. Une fois de plus, la déclaration commune mentionnée plus haut est un pas dans la bonne direction.

8. La modération de la réaction de Belgrade face aux violences interethniques a été bien accueillie par la communauté internationale. Les élections présidentielles serbes ayant eu lieu, les élections parlementaires pourraient se tenir au début de l'année prochaine. Là encore, les dirigeants politiques de Belgrade s'efforceront de trouver un équilibre entre les appels de la communauté internationale et les préoccupations relatives aux prochaines élections. S'ils savent parfaitement combien il importe de participer au processus relatif au Kosovo, ils doivent également montrer à la population que la communauté internationale et les responsables politiques albanais du Kosovo répondent à leurs demandes. Si on ne concentre pas les efforts pour engager Belgrade dans un dialogue constructif, la participation des Serbes aux élections et aux institutions du Kosovo est peu probable. On a, à Belgrade, la nette impression que ce dialogue a fait défaut, ce qui a contribué à ternir l'image de la MINUK. Il faut renforcer ce dialogue avec Belgrade pour progresser sur la voie du règlement de divers problèmes. En outre, les autorités de Belgrade seront partie aux négociations sur le statut futur et il faut donc sans tarder engager avec elles un processus de dialogue et de rétablissement de la confiance.

9. La vie politique au Kosovo sera désormais de plus en plus dominée par les élections parlementaires du 23 octobre. De nouveaux partis et mouvements politiques ayant été créés dans le camp des Albanais du Kosovo, la campagne électorale sera intense. Parallèlement, la participation des Serbes est, comme indiqué plus haut, incertaine. Le risque de violences entre Albanais est bien réel, et celui de violences à l'égard des minorités permanent.

La communauté internationale

10. La communauté internationale a été prise au dépourvu par la violence de mars. Sa réaction a été lente et confuse, sur les plans militaire aussi bien que civil. Certains ont estimé que la surprise et l'hésitation de la communauté internationale lors des événements de mars étaient le résultat des « carences du renseignement ». Ces carences peuvent certes nous avoir empêché de détecter les activités des extrémistes et d'y réagir, mais le vrai problème va bien plus loin : la communauté

internationale n'a pas su apprécier les sentiments de frustration et d'impatience de la communauté majoritaire, pas plus que la capacité des extrémistes d'attiser la violence ethnique et la vulnérabilité des minorités, notamment la population serbe.

11. À quelques exceptions près, les efforts de la communauté internationale s'étaient transformés en une opération statique, repliée sur elle-même, fragmentée et routinière. La communauté internationale a ainsi donné l'impression d'être en déroute, désorientée et en proie à des divergences internes. Le calme étant revenu, divers acteurs internationaux et organisations internationales, soucieux d'améliorer leur efficacité en tirant les leçons du passé, ont agi de leur côté, confirmant ainsi le sentiment que la communauté internationale était fragmentée et désorientée et, plus préoccupant encore, qu'aucun plan rationnel ne faisait l'unanimité. La communauté internationale avait laissé une mission de grande envergure, mais aux ressources insuffisantes, sans véritable soutien politique et, pire encore, sans la moindre orientation politique. Néanmoins, les organisations internationales présentes sur le terrain, notamment la MINUK, ont également souffert du fait que la communauté internationale n'avait pas fourni d'orientation, ni de plan général. Pour la MINUK, la situation a été intenable. En l'absence de toute stratégie et de toute orientation, elle a été utilisée pour contenir la crise, une position difficile pour n'importe quelle mission internationale, où qu'elle soit déployée. Dans ce contexte, le regain d'attention accordé au Kosovo par le Conseil de sécurité, notamment les pays du Groupe de contact, au lendemain des événements de mars, a été particulièrement apprécié. Il a conforté l'action menée par la Mission, alors qu'aucune autorité civile n'était présente sur le terrain et qu'aucune politique n'était clairement définie.

12. Les Albanais du Kosovo estiment aujourd'hui qu'après avoir ouvert la voie, la communauté internationale constitue maintenant un obstacle, tandis que les Serbes du Kosovo constatent qu'après être parvenue à assurer le rapatriement d'un grand nombre de réfugiés, elle est aujourd'hui incapable d'assurer le rapatriement d'un petit nombre de réfugiés. La situation est marquée par des tendances, qui, si elles ne sont pas corrigées, nous placeront tous dans des conditions de plus en plus difficiles à gérer. Les effectifs de la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR) continueront d'être réduits, ce qui affaiblira inéluctablement la Force. La police de la MINUK aura également beaucoup de mal à maintenir ses effectifs actuels. La situation économique continuera à empirer, et la frustration de la population et les risques de troubles augmenteront.

13. L'arrivée du nouveau Représentant spécial du Secrétaire général constitue une nouvelle chance d'améliorer l'efficacité et l'image de l'ONU et de reprendre l'initiative. Elle doit également être mise à profit pour renforcer les capacités de l'ensemble de la communauté internationale à mettre au point et à appliquer une stratégie commune en 2005. Il faut pour cela que l'Union européenne participe plus complètement à l'action politique et économique, que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et le Conseil de l'Europe s'engagent à mener une action vigoureuse et soutenue pour renforcer les capacités et que la KFOR se déclare prête à rester sur le terrain aussi longtemps que nécessaire et avec les effectifs requis. Actuellement, les principaux acteurs internationaux n'ont pas de stratégie claire et homogène. Éclipsé par d'autres zones de conflit, le Kosovo ne fait plus partie des priorités politiques de la communauté internationale. Une nouvelle stratégie ne saurait en aucun cas être interprétée comme récompensant la violence. Elle doit être considérée comme une tentative visant à redynamiser la communauté internationale et à regagner la confiance de la population en lui montrant que nous

comprenons ses frustrations et sa vulnérabilité, et que nous sommes en mesure d'y faire face.

14. Il ressort de ce qui précède que pour répondre à des aspirations et à des ambitions non satisfaites, il ne suffit pas d'élaborer des politiques, il faut aussi avoir une vision politique claire. La stabilité politique et la prospérité économique dépendront du bon fonctionnement des institutions du Kosovo. Toutefois, ce bon fonctionnement repose sur un fort sentiment de décentralisation, qui ne peut être atteint si les principaux intéressés ignorent ce qu'ils détiennent et ce qu'il leur faut administrer. On souligne souvent qu'il est nécessaire de disposer d'une stratégie réaliste pour passer la main. Pour réussir, il ne suffira pas d'être en mesure d'élaborer une stratégie, il faudra aussi que toute la communauté internationale soit disposée à tenir le cap de manière cohérente. Il faut tout mettre en œuvre pour réunir les acteurs clefs et, à cette fin, créer un mécanisme consultatif international de haut niveau pour le Kosovo, auquel participeraient les principales capitales et les services centraux.

III. Stratégie intégrée : répondre aux besoins immédiats pour gérer la transition et préparer le statut futur

15. Une nouvelle stratégie devrait :

- Répondre aux besoins immédiats en ce qui concerne la sécurité et les poursuites judiciaires ainsi que la reconstruction, le retour des réfugiés et la décentralisation;
- Définir, pour ce qui est des normes, une politique plus dynamique, dotée de priorités réalistes tenant compte des besoins les plus pressants, notamment ceux du processus relatif au statut futur;
- Prévoir un nouveau transfert, perceptible, de responsabilités et de compétences aux autorités du Kosovo;
- Montrer que la communauté internationale est résolue à sanctionner les autorités du Kosovo en cas de détournement des pouvoirs et des responsabilités;
- Élaborer une politique globale de renforcement des capacités pour améliorer l'aptitude du Kosovo à se gouverner;
- Réformer les structures de la présence internationale au Kosovo;
- Préparer les négociations sur le statut futur.

Pour la plupart, ces points devront être examinés et appliqués en parallèle, ce qui compliquera encore la tâche. Nous avons besoin d'une stratégie dont chaque étape s'inscrive dans la vision qui la sous-tend. À défaut, nous ne parviendrons qu'à accentuer les frustrations internes et la confusion à l'échelon international. Une telle stratégie comporterait quatre étapes : a) répondre aux préoccupations immédiates suscitées par les événements du mois de mars; b) gérer la transition avant d'examiner la question du statut futur; c) préparer et négocier le statut futur; d) en dernier lieu, superviser et contrôler le règlement politique pour le statut futur et contribuer à sa mise en œuvre.

Répondre aux besoins immédiats : une question de crédibilité

16. Après les violences du mois de mars, il faut satisfaire divers besoins immédiats : la communauté internationale s'est dite déterminée à améliorer la sécurité, à poursuivre les responsables des violences et à veiller à ce que les biens endommagés soient reconstruits. Faire revenir ceux qui ont dû fuir et faire participer de nouveau les dirigeants serbes au processus politique sont des objectifs prioritaires. Un échec pourrait avoir de graves répercussions. Une réussite suscitera un nouvel élan en faveur de la communauté internationale et pourrait avoir un effet dissuasif sur des violences ultérieures. L'exécution de ces tâches prioritaires constituera la première étape d'une nouvelle stratégie intégrée et aura un effet décisif sur notre capacité de passer avec assurance aux étapes suivantes. Il y a des développements positifs dans ces domaines, mais il est probable qu'ils sont en grande partie dus à la pression internationale. Il sera donc essentiel de maintenir cette pression.

Sécurité

17. Dans le domaine de la sécurité, de gros efforts ont été faits. La KFOR a lancé un processus visant à améliorer ses résultats, tout en ajournant la restructuration de ses forces. À cet égard, les efforts qu'elle déploie pour rendre ses forces plus flexibles et accroître sa capacité de maîtriser les émeutes ont une importance cruciale. En outre, la KFOR protège de nouveau les sites religieux et culturels et elle a mis en place des équipes d'observation mobiles pour entretenir des relations plus étroites avec la population. Une liaison et une coordination plus étroites ont été établies entre la police de la MINUK et de la KFOR, et les activités de renseignement ont été améliorées. La KFOR et la police de la MINUK, notamment le Service de police du Kosovo (SPK), ont aussi effectué des manœuvres conjointes. Il faut néanmoins continuer de rationaliser l'action internationale en faveur de la sécurité.

18. Un Groupe consultatif pour la sécurité a été créé qui, moyennant la participation active des parties concernées, pourrait être utile. Les Serbes du Kosovo, qui s'étaient abstenus de prendre part à ses premières réunions, participent maintenant à ses travaux. Il faut encourager le renforcement de ce mécanisme. Comme on l'a vu ci-dessus, d'importants dirigeants albanais du Kosovo s'engagent maintenant davantage en faveur de la sécurité des Serbes et autres minorités, et la communauté internationale doit tout faire pour les inciter à maintenir cet engagement.

19. Il est urgent de former et d'équiper le SPK pour qu'il puisse intervenir en cas de troubles civils. Depuis près de trois ans, on dispose de plans pour former à cet effet quelques unités du SPK, et du matériel a aussi été promis à cette fin, mais des désaccords quant aux priorités semblent avoir entraîné l'ajournement de la création et de la formation de ces unités. Un SPK multiethnique et convenablement formé sera mieux à même de maîtriser les émeutes et de lutter contre la violence que la police internationale. Il faut donc s'attacher dès maintenant à former et à équiper ces unités.

Poursuivre les responsables

20. Après les violences du mois de mars, la MINUK s'est engagée à traduire les responsables en justice. Son autorité ainsi que sa capacité de prévenir de nouvelles violences et d'encourager les retours seront jugées à l'aune de sa capacité d'honorer cet engagement. Plus de 260 personnes ont été arrêtées immédiatement après les actes de violence. À la mi-juillet, les autorités judiciaires locales étaient saisies de plus de 260 affaires et 80 personnes avaient été condamnées pour des infractions mineures. Des enquêteurs internationaux s'occupent des affaires les plus importantes. Cinq actes d'accusation ont été dressés et d'autres sont en cours. Cependant, les dirigeants serbes du Kosovo affirment que la KFOR et la MINUK connaissent l'identité des principaux instigateurs et organisateurs des violences mais ne sont pas prêtes à les poursuivre. Ils y voient un signe de la faiblesse de la communauté internationale et de son incapacité à mettre un terme au climat d'impunité.

Reconstruction

21. Les institutions provisoires d'administration autonome sont chargées d'assurer la reconstruction après les violences du mois de mars. Le démarrage a été lent, pour des motifs tant politiques que pratiques, et l'engagement insuffisant, en particulier au niveau local. Des ressources financières, bien qu'inadéquates, ont été allouées, les problèmes organisationnels ont été pris en compte et la reconstruction s'est accélérée, mais les délais ne pourront vraisemblablement pas être tenus. La reconstruction des sites religieux et culturels est elle aussi en souffrance en attendant que l'on trouve les fonds nécessaires. Si l'on ne parvient pas à tout reconstruire dans des délais raisonnables, cela pourrait empêcher les retours en 2004, faire obstacle aux efforts visant à faire participer de nouveau les Serbes du Kosovo et avoir des répercussions sur leur participation aux élections.

22. On observe depuis peu dans la communauté albanaise du Kosovo un changement progressif d'attitude vis-à-vis de la reconstruction et des retours. Les dirigeants albanais du Kosovo ont visité certaines zones du Kosovo avec des représentants de la MINUK et d'autres organismes internationaux, expliquant la nécessité de faciliter les retours. Même si les institutions provisoires d'administration autonome assument la responsabilité de la reconstruction, la crédibilité de la communauté internationale est liée à sa capacité d'en assurer la mise en œuvre.

Décentralisation

23. Les événements violents du mois de mars ont révélé qu'il est urgent de donner à la minorité serbe davantage de pouvoirs au sein de l'administration locale dans les zones où vivent de fortes concentrations de population serbe. Il faut mettre en place un cadre politique et institutionnel pour garantir le maintien de leur présence au Kosovo. Ce processus de décentralisation est aussi étroitement lié au processus de retour. Les dirigeants albanais du Kosovo semblent comprendre l'importance qu'accordent la communauté internationale et les dirigeants serbes à ce travail. Ils sont maintenant favorables à la décentralisation, à condition qu'elle ne serve pas à dissimuler un démembrement du territoire. Il est trop tôt pour déterminer s'il existe un engagement solide chez les Albanais et les Serbes du Kosovo en faveur de ce processus. Cependant, la proposition faite récemment par les deux parties de créer

un ministère chargé des affaires relatives aux communautés, aux droits de l'homme et aux retours devrait être saluée et mise en œuvre.

24. Le processus de décentralisation ne sera pas achevé à court terme. Il est toutefois nécessaire de disposer de produits importants dès le début du processus, notamment grâce à des projets pilotes. Par conséquent, ce processus devrait être divisé en étapes visant chacune un résultat concret et montrant que les Albanais du Kosovo et la communauté internationale sont résolus à répondre aux préoccupations des Serbes du Kosovo. Pour réussir, la décentralisation doit être perçue comme une initiative du Kosovo bénéficiant du soutien non seulement des Serbes et des Albanais du Kosovo, mais aussi de Belgrade.

25. Dans le domaine du maintien de l'ordre, la participation et les responsabilités des municipalités devraient aussi être prises en considération. Il faudrait éviter que le maintien de l'ordre soit effectué par des membres d'une seule communauté. Cependant, le maintien de l'ordre à l'échelon municipal est un concept bien établi, qui pourrait contribuer à donner à la communauté serbe les garanties qu'elle attend et à restaurer la confiance.

26. Les discussions sur la décentralisation portent aussi sur la question des structures parallèles. À la lumière des plaintes formulées par les Albanais du Kosovo au sujet de ces structures, celles-ci devraient s'engager davantage à fournir des services adéquats aux minorités, en particulier dans les domaines des soins de santé et de l'éducation, et la MINUK devrait être prête à imposer des sanctions en cas de manquement. Créer des postes de vice-ministre pour les minorités et mettre en place des mécanismes « d'intérêt vital » à divers niveaux de l'administration ouvrirait aux minorités de nouveaux horizons et faciliterait leur intégration aux institutions provisoires légitimes d'administration autonome, ce qui permettrait de réduire le besoin qu'elles ressentent de disposer d'institutions parallèles. Enfin, une politique de décentralisation ouverte devrait inclure des mécanismes visant à garantir la protection des droits culturels, linguistiques et religieux, entre autres, des minorités dans tout le Kosovo. Il faudrait envisager d'établir dans ces domaines une assemblée ayant un mandat précis et disposant des ressources financières voulues. Des mécanismes de ce type existent dans plusieurs pays. Il est entendu que cela n'impliquerait en aucun cas une partition géographique, mais encouragerait plutôt l'intégration des minorités dans un cadre kosovar plus large. Enfin, cela contribuerait à répondre aux besoins qu'assurent pour l'heure les structures parallèles.

Gérer la période de transition

27. Outre la nécessité immédiate de prendre en considération les préoccupations des Serbes, la communauté internationale va subir une forte pression de la part des Albanais du Kosovo. La poursuite du transfert des compétences et des pouvoirs en vue de l'indépendance sera le principal thème de tous les partis représentant les Albanais du Kosovo lors de la campagne précédant les élections du 23 octobre. Les préparatifs de l'examen des normes, qui sera effectué au milieu de l'année 2005, débuteront après ces élections. Les Albanais du Kosovo envisagent toutefois cette échéance d'un point de vue très différent, puisque pour eux il ne s'agit pas d'un examen des normes, mais de l'ouverture de discussions sur le statut futur du Kosovo.

Aller au-delà de la politique des « normes avant le statut »

28. On admet de plus en plus que l'approche des « normes avant le statut » n'est pas viable sous sa forme actuelle. Elle doit être remplacée par une politique plus large, dans le cadre de laquelle l'application des normes amène le Kosovo sans heurt, grâce aux discussions sur son statut futur, à un processus plus large d'intégration régionale et européenne. Au vu de la situation qui règne au Kosovo, nous ne pouvons plus refuser d'adopter une perspective plus globale ni renvoyer *sine die* l'examen des questions les plus difficiles. Maintenir l'approche actuelle creuserait le fossé entre nos politiques et l'état d'esprit de la société dans laquelle nous opérons.

29. La politique des « normes avant le statut » a été conçue en partie comme un instrument pour gérer la période de transition en attendant que la communauté internationale soit prête à traiter la question du statut futur. Les Albanais et les Serbes du Kosovo estiment que les normes sont exagérément ambitieuses et irréalisables à court terme. Par conséquent, ils ne croient pas à la sincérité de la démarche de la communauté internationale quant aux « normes avant le statut », un leitmotiv qu'elle ne cesse de répéter, mais sans guère de conviction.

30. Le Plan d'application des normes pour le Kosovo adopté en mars 2004 offre un aperçu utile de ce qu'il faut faire pour que le Kosovo devienne une société plus moderne et démocratique. Cependant, du fait de son degré de détail et de ses ambitions, il n'apparaît guère crédible de faire de sa mise en œuvre une condition préalable aux discussions sur le statut. Une fois de plus, réaliser les objectifs du Plan d'application sera une entreprise de longue haleine qui, au-delà de la question du statut, contribuera à rapprocher le Kosovo des normes européennes et à l'intégrer dans les structures euro-atlantiques.

31. Néanmoins, pour pouvoir traiter la question du statut futur, le Kosovo doit progresser dans des domaines clefs. Une politique fondée sur les normes doit être axée sur un ensemble de priorités reflétant les besoins les plus urgents. Afin de favoriser les progrès à court terme, ces priorités devraient être réalistes, réalisables et transparentes, déboucher sur des résultats concrets sur le terrain et instaurer un climat plus favorable entre la majorité et les minorités. Après les événements du mois de mars, il faut d'abord s'occuper des retours et de la reconstruction, de la décentralisation et de l'administration locale, ainsi que de la sécurité et des normes, qui servent directement ces priorités. L'action dans ces domaines sera d'une importance cruciale pour faire revenir les Serbes chez eux et ramener leurs dirigeants à la vie politique. Si nous offrons aux minorités les conditions et les mécanismes politiques qui leur permettront de vivre dignement au Kosovo, nous pourrons passer avec confiance à un transfert de compétences plus complet et une maîtrise locale accrue. Une politique fondée sur les priorités nous permettrait aussi de faire comprendre de manière plus claire et convaincante aux dirigeants albanais du Kosovo ce que l'on attend d'eux. Nous gagnerions en crédibilité et en efficacité sur le terrain.

32. Si nous ne fixons pas de priorités, il se pourrait bien que nous ne puissions plus reprendre l'initiative. Nous risquons alors d'être confrontés aux discussions sur le statut futur sans avoir fait tout notre possible pour instaurer les conditions élémentaires pour qu'elles puissent avoir lieu.

Transfert des compétences

33. Les dirigeants albanais du Kosovo demandent unanimement que l'on continue de transférer les compétences aux institutions provisoires d'administration autonome. De fait, ce processus est déjà bien engagé; dans le domaine des compétences non réservées, le transfert est pratiquement achevé. Ce que demandent maintenant les politiciens représentant les Albanais du Kosovo, avec de plus en plus d'insistance, c'est le transfert aux institutions provisoires d'administration autonome de la compétence exclusive visée au chapitre 8 du Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire. Même si l'on respecte la résolution 1244 (1999) et le chapitre 8 de ce cadre constitutionnel, l'heure est venue d'élargir les compétences et les responsabilités des institutions provisoires d'administration autonome. Nous avons demandé aux dirigeants et à la population du Kosovo d'assumer la responsabilité de la création d'une société stable et multiethnique, mais il faut pour cela que l'on confère davantage de contrôle à cette société. Il faudrait donc élaborer un plan selon le schéma suivant : les pouvoirs et compétences qui ne relèvent pas de manière inhérente de la souveraineté et qui n'ont pas encore été transférés pourraient l'être progressivement, en prévoyant des garanties pour qu'ils soient appliqués de manière appropriée; s'agissant des pouvoirs et compétences qui ne sont pas des attributs de la souveraineté mais qui, vu les circonstances, ont été placés sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général, on pourrait introduire un concept de « pouvoirs et compétences partagés »; enfin, les pouvoirs et compétences, qui sont indéniablement des attributs de la souveraineté, devraient rester entre les mains du Représentant spécial du Secrétaire général tant que la résolution 1244 (1999) demeurera le cadre juridique en vigueur pour le Kosovo, mais il conviendrait d'institutionnaliser un processus de consultation, de coopération et de coordination digne de ce nom entre le Représentant spécial et les institutions provisoires d'administration autonome.

34. En d'autres termes, la MINUK devrait accélérer et élargir le processus consistant à attribuer aux résidents du Kosovo un rôle d'exécution et de soutien dans les domaines réservés tout en conservant le pouvoir de décision, comme cela a déjà été fait dans le cas des douanes de la MINUK et du Service de police du Kosovo. En outre, la MINUK devrait mettre en place avec les institutions provisoires d'administration autonome des mécanismes consultatifs dans les domaines réservés où les possibilités de « kosovarisation » sont limitées ou inexistantes. Ce renforcement de la participation locale dans les domaines réservés permettrait aussi aux institutions provisoires d'administration autonome d'acquérir une précieuse expérience dans des domaines qui, à l'issue des discussions sur le statut futur, leur seront transférés par la MINUK.

35. Même s'il apparaît que toutes les responsabilités non réservées ont été transférées aux institutions provisoires d'administration autonome, il faudrait envisager la possibilité de nouveaux transferts dans les domaines de l'économie et de la gestion des biens publics, entre autres. Cela concerne notamment l'énergie, un secteur pour lequel il faudrait créer un ministère.

36. La création d'un ministère chargé des affaires communautaires, des droits de l'homme et des retours, proposée dans la déclaration conjointe signée le 14 juillet, pourrait améliorer la gestion des questions concernant les affaires communautaires, qui pourraient englober l'administration locale, et prouver l'engagement de tous les

acteurs en faveur de la décentralisation. Cette proposition devrait être saluée et mise en œuvre rapidement.

37. En ce qui concerne la justice, on est en train d'en transférer la responsabilité au Kosovo. Des exceptions continueront d'être faites pour les infractions particulièrement sensibles, comme les infractions interethniques et celles relevant de la criminalité organisée, de l'extrémisme et du terrorisme. Il faudrait créer un ministère de la justice qui serait chargé de ces domaines, avec les exceptions susmentionnées.

38. Le SPK continuera de relever de la MINUK plutôt que des institutions provisoires d'administration autonome. Un environnement sûr ne peut cependant être établi que de l'intérieur, et il faudrait donc élaborer une stratégie de transition pour les questions de sécurité de nature locale, tout en maintenant une supervision internationale dans les domaines sensibles. À l'heure actuelle, le contrôle qu'exerce la MINUK sur le SPK n'est pas suffisamment uniforme. La direction du SPK est généralement de bonne qualité et son personnel convenablement formé. Il faudrait trouver le moyen de donner au SPK davantage de contrôle sur ses activités lors des opérations de routine.

Sanctions et interventions

39. Le transfert de pouvoirs et de compétences conformément au Cadre constitutionnel ne retirera pas au Représentant spécial du Secrétaire général son autorité et sa responsabilité générale quant à l'exercice approprié de ses pouvoirs et compétences en application de la résolution 1244 (1999). Du fait de cette responsabilité, le Représentant spécial doit non seulement être habilité à surveiller et superviser, mais aussi à intervenir et à sanctionner telle ou telle institution locale. Il devrait donc démontrer qu'il est disposé à le faire. La MINUK doit également être en mesure de superviser les activités des institutions provisoires d'administration autonome.

40. En plusieurs occasions, le Représentant spécial est intervenu dans le processus législatif des institutions provisoires d'administration autonome. Il a refusé de promulguer des lois qu'il a jugées être en violation de la résolution 1244 (1999) et du Cadre constitutionnel et a invalidé des résolutions de l'Assemblée qui, à son sens, ne relevaient pas de la compétence de celle-ci. Il a également exercé son pouvoir d'intervention à l'aide de décisions exécutives par lesquelles il a infirmé des décisions prises par les municipalités.

41. Il reste que le nombre total et la portée de ces interventions restent très modestes, et la différence qui existe entre les pratiques des divers Représentants spéciaux et celles des Hauts Représentants en Bosnie-Herzégovine est frappante. Dans nos entretiens, les dirigeants serbes et les dirigeants albanais du Kosovo ont appelé l'attention sur la démarche prudente adoptée par tous les Représentants spéciaux du Secrétaire général au Kosovo. Ils ont fait observer que jamais une politique plus énergique n'avait été appliquée au Kosovo, bien qu'il s'agisse d'une région où de telles politiques étaient attendues et respectées. Tout transfert d'autorité supplémentaire devrait s'accompagner d'une plus grande volonté de recourir à des sanctions et à des interventions tendant à infirmer des décisions, à annuler des politiques et à démettre du personnel de ses fonctions. Une liste d'interventions et de sanctions possibles (sanctions financières, invalidation de

décisions, annulation de politiques, retrait de personnel, etc.) devrait être établie d'urgence afin de guider le nouveau Représentant spécial du Secrétaire général.

Renforcement des capacités

42. Un plus grand transfert d'autorité et une politique d'intervention plus vigoureuse devraient s'accompagner d'une politique systématique plus ambitieuse de renforcement des capacités. De l'avis général, les institutions provisoires d'administration autonome sont faibles et inexpérimentées. Ces institutions doivent exercer un plus grand contrôle, mais aussi acquérir des connaissances et des compétences spécialisées. Beaucoup a été fait pour renforcer ces capacités, l'exemple le plus notable étant l'École de police du Kosovo. Ce projet systématique et en évolution a doté le Kosovo d'un service de police multiethnique et remarquablement formé. Il reste toutefois de très grandes lacunes dans un certain nombre d'autres domaines. Les efforts de renforcement des capacités ont été plutôt sporadiques, non coordonnés, de durée limitée et menés par diverses parties, d'où des incidences obligatoirement modestes. Lors d'entretiens, les dirigeants albanais du Kosovo ont demandé que l'on applique une démarche plus systématique et qu'on fasse en sorte que les qualifications des intervenants correspondent aux besoins sur le terrain. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pourrait être priée de recenser les domaines appelant un renforcement des capacités et d'élaborer un plan d'action plus systématique pour répondre aux besoins.

Économie

43. Les perspectives de développement économique au Kosovo sont sombres. Le Kosovo n'a jamais possédé une économie autosuffisante et, en tant que région la plus pauvre de l'ex-Yougoslavie, bénéficiait de subventions très élevées. Le taux de chômage actuel (60 à 70 %) et l'absence de perspectives économiques constituent une grande source de frustration généralisée. Le taux de chômage parmi la population minoritaire s'élève à 90 % dans certaines zones. Le Kosovo ne peut pas continuer à compter sur l'aide internationale et le rapatriement des salaires pendant longtemps et a donc besoin d'investissements directs.

44. La privatisation est largement considérée comme la pierre angulaire de la politique économique de la MINUK, mais elle continue de ne représenter qu'une partie du développement économique et n'est certainement pas une panacée. Elle ne portera pas ses fruits à court terme et les perspectives à moyen terme dépendent d'un certain nombre d'autres facteurs, tels que la confiance des investisseurs. Les principaux dirigeants albanais du Kosovo en sont conscients, mais la privatisation est devenue le symbole des promesses non tenues par la MINUK. Le processus de privatisation devrait effectivement aller de l'avant sans retard.

45. Le règlement de la question du futur statut changera les perspectives économiques et créera des possibilités pour une stratégie de développement économique plus globale. Cela dit, les possibilités d'investissement, de production et d'emploi resteront faibles pendant très longtemps. Outre l'accent mis sur une perspective européenne, il faut aider le Kosovo et les États avoisinants à élaborer une perspective régionale susceptible de promouvoir la croissance car ils trouveront nombre de leurs partenaires les plus prometteurs dans leur propre région. En conséquence, toute stratégie politique et économique doit viser à faciliter le commerce, le développement et la coopération au niveau régional. Le futur statut du

Kosovo ne doit pas créer de nouvelles lignes de division dans la région mais plutôt aider à stimuler la coopération et le commerce transfrontières. L'Union européenne devra jouer un rôle de premier plan lors de l'établissement d'une telle stratégie économique régionale orientée vers l'Europe.

IV. Ultime problème : le futur statut

46. La pression s'intensifiera au Kosovo pour que l'on soulève la question du futur statut, ce qui forcera la communauté internationale à engager une discussion sur le calendrier des négociations sur le statut au milieu de 2005, voire plus tôt. La question du calendrier doit être examinée sous trois angles au moins, autrement dit du point de vue a) du Kosovo; b) de la région; et c) de la communauté internationale.

47. Du point de vue du Kosovo, plus on attendra, plus la frustration parmi la population majoritaire du Kosovo augmentera. La situation économique se détériorerait davantage et l'absence de perspectives politiques – un avenir clairement défini – se ferait sentir encore plus qu'aujourd'hui, ce qui accentuerait la vulnérabilité des minorités. Il est donc de la plus haute importance de donner l'exemple après les événements survenus en mars, qu'il s'agisse des retours, de la reconstruction ou de la décentralisation. Si la communauté internationale ne peut pas aujourd'hui convaincre les Albanais du Kosovo de faire tout leur possible pour donner aux Serbes les garanties dont ils ont besoin et tenir leurs engagements, on pourrait se retrouver face à l'un des deux désagréables scénarios suivants : engager des discussions sur le statut sans avoir créé au préalable une situation plus stable pour les minorités, ou reporter les discussions sur le statut et assister à une montée constante des tensions entre les populations majoritaire et minoritaire. Aucun de ces scénarios ne servirait les intérêts du Kosovo ou de la communauté internationale.

48. D'un point de vue régional, les éléments les plus importants sont, bien entendu, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Serbie-et-Monténégro. S'agissant de l'ex-République yougoslave de Macédoine, il a toujours été difficile de savoir si elle pouvait assumer la charge de négociations sur le statut sans connaître elle-même des troubles et des tensions internes. Il est ressorti d'un certain nombre de discussions auxquelles ont participé des représentants internationaux ainsi que des hommes politiques de la région que l'ex-République yougoslave de Macédoine était aujourd'hui assez stable pour ne pas subir les graves conséquences de la question du Kosovo. En cas de négociations prolongées provoquant de fortes tensions au Kosovo, la situation en ex-République yougoslave de Macédoine pourrait toutefois devenir également tendue. Cela restera probablement le cas pendant un certain temps.

49. La situation en ce qui concerne la Serbie-et-Monténégro est évidemment plus complexe. Jusqu'à la tenue d'élections parlementaires, peut-être au début de l'année prochaine, seuls les hommes politiques radicaux peuvent bénéficier de discussions sur le futur statut du Kosovo. Ce sujet n'a pas joué un rôle de premier plan lors de la récente campagne présidentielle après l'adoption à l'unanimité par le Parlement de la Serbie-et-Monténégro du plan de décentralisation présenté par le Gouvernement. Il est peu probable que le climat politique en Serbie-et-Monténégro évoluera après les élections parlementaires et qu'il deviendra plus facile d'engager des discussions sur le futur statut du Kosovo, et cette situation perdurera pour autant qu'on puisse prévoir. Cela dit, d'aucuns à Belgrade pourraient se rendre compte qu'ils ne peuvent

pas rétablir leur autorité sur le Kosovo et que les avantages économiques et politiques d'un règlement de ce problème pourraient être conséquents dans la perspective de l'intégration européenne. Le report des discussions sur le futur statut du Kosovo affaiblira par ailleurs la position de Belgrade dans ces discussions.

50. Du point de vue de la région, le règlement de la question du futur statut du Kosovo constituerait un progrès car il éliminerait le problème qui est de loin le plus important de ceux qui subsistent dans les Balkans et aurait des incidences positives sur les perspectives politiques et économiques de la région. Il faudrait garder à l'esprit certaines considérations clefs, à savoir qu'un processus de négociation prolongé pourrait avoir des retombées et que des solutions impliquant des changements sur le territoire du Kosovo ou y créant des lignes de division fondées sur des critères ethniques pourraient avoir des conséquences dangereuses sur le plan régional.

51. Du point de vue de la communauté internationale, toute discussion sur le futur statut devrait avoir lieu à un moment où la communauté internationale a la force et les moyens de pression nécessaires pour prévenir les problèmes internes et externes et y faire face. Attendre ne ferait qu'affaiblir la communauté internationale et accroître la frustration des Albanais du Kosovo.

52. Dans l'ensemble, il n'existe évidemment pas de moment idéal pour soulever la question du futur statut. Il pourrait même ne pas y avoir de bon moment pour le faire. Jusqu'ici, nous étions tous d'avis que le moment n'était pas venu d'aborder la question du futur statut. Aujourd'hui, tout bien considéré, la meilleure solution semble être de soulever cette question sous peu, ce qui est probablement inévitable. Le processus doit être engagé, quoique avec prudence.

53. Toute mesure prise sur le terrain doit être considérée dans ce contexte et contribuer à faciliter le déroulement de pourparlers sans heurts sur le statut. Il faut engager des discussions régulières avec d'autres interlocuteurs clefs de la communauté internationale pour parvenir à une vision et à une position communes sur le terrain. Enfin, Belgrade doit participer à un dialogue visant à renforcer le climat de confiance. Tant Belgrade que Pristina doivent prendre conscience des avantages économiques et politiques d'un règlement sans heurts de la question du futur statut.

54. Dès le début du processus, l'ONU, aux côtés de ses partenaires, devrait jouer un rôle actif, comme prévu par la résolution 1244 (1999), pour veiller à ce qu'il soit sérieusement et systématiquement tenu compte de ses intérêts. L'Organisation devrait donc commencer ses préparatifs. Dans un premier temps, elle devrait élaborer ses propres idées, sonder discrètement les principales capitales et s'assurer que son point de vue est pris en considération. Elle devrait également inviter ces capitales à réfléchir aux mesures d'incitation et de dissuasion possibles, qui pourraient s'avérer utiles – voire nécessaires – pour promouvoir la stabilité avant, pendant et après les discussions sur le statut. Cette phase exploratoire devrait être suivie de préparatifs plus concrets, s'appuyant sur des modalités arrêtées conjointement pour aller de l'avant, puis de négociations sur le futur statut, sous réserve d'une décision du Conseil de sécurité.

V. Configuration et engagement de la communauté internationale

Restructuration de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo

55. Depuis 1999, la MINUK a indéniablement apporté une importante contribution dans des conditions difficiles, et il faut rendre hommage à son personnel pour son action en faveur de l'exécution du mandat du Conseil de sécurité. Au fil du temps, l'absence de vision à long terme et d'une stratégie intégrée a toutefois eu des conséquences préjudiciables, d'où la nécessité de restructurer la Mission en fonction de ses priorités actuelles et futures.

56. La structure de la MINUK a été établie afin de parvenir à une communauté de vues, d'exploiter les synergies et d'éviter les doubles emplois en rassemblant les organisations compétentes. Il reste que la structure à piliers a parfois créé des frustrations en raison du manque de visibilité (et de générosité) et permis à d'autres participants de se « cacher » derrière l'ONU sans élaborer leur propre stratégie dans leur domaine de responsabilité. Aujourd'hui, la modification de la structure et des méthodes de travail de la MINUK est attendue par tous et doit être effectuée d'urgence en vue de projeter une image convaincante d'une communauté internationale dynamique au Kosovo. La Mission est actuellement perçue par la communauté locale et les principaux acteurs internationaux comme étant une entité bureaucratique incapable de réagir rapidement et d'affecter ses ressources aux secteurs prioritaires. Par ailleurs, le vaste débat sur la structure de la MINUK monopolise beaucoup d'énergie et détourne l'attention des activités de fond de la Mission.

57. La restructuration de la MINUK est inévitable si l'on veut redynamiser la Mission, rassembler ses différentes composantes et concentrer les efforts sur les principales priorités d'une manière plus organisée. Une restructuration permettrait également à la Mission de réduire son personnel et d'améliorer la qualité de ses effectifs et ses méthodes de travail. Cela dit, une refonte totale à ce stade serait contre-productive et provoquerait une confusion et des discussions sur le plan interne à un moment où il est nécessaire de se concentrer sur les questions urgentes. Cela réduirait également la marge de manœuvre du Représentant spécial du Secrétaire général alors qu'il est absolument nécessaire de revitaliser la Mission et de mettre l'accent sur les domaines prioritaires. Le processus de restructuration devrait donc se dérouler en deux temps : a) rationalisation et réalignement; et b) mise au point d'une nouvelle répartition des tâches, ce qui représente incontestablement un effort beaucoup plus général.

Dans l'immédiat : réalignement et rationalisation

58. Cette première phase redynamiserait la Mission et permettrait d'éviter une longue période de confusion en ce qui concerne les piliers, les mandats, les tâches et la chaîne hiérarchique. À ce stade, il faudrait éviter de se lancer dans une discussion pour déterminer s'il faudrait ou non maintenir les piliers OSCE et Union européenne ou si ces derniers devraient constituer des entités distinctes, mais cette discussion ne devrait pas être reportée pour longtemps. Cet automne, l'accent devrait être mis sur le rapprochement des piliers dans le cadre d'une démarche cohérente et stratégique.

L'accent devrait également être mis sur le rassemblement des unités et du personnel traitant de questions apparentées, ce qui aiderait la MINUK à agir rapidement dans les domaines prioritaires clefs.

59. Les questions communautaires devraient bénéficier d'une attention particulière. Pour ce faire, on pourrait soit intégrer certaines parties du Pilier II dans le Bureau des communautés et des retours relevant du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général, soit transférer ce bureau dans le Pilier II. La seconde formule a l'avantage de grouper toutes les ressources en la matière dans un seul cadre et de placer un des principaux adjoints du Représentant spécial du Secrétaire général à la tête des activités relatives aux communautés, ce qui permettrait d'accroître l'efficacité de ces activités et de leur accorder une plus large place pour démontrer le rang de priorité élevé qu'elles occupent. Le renforcement de ces activités au niveau central devrait toutefois s'accompagner d'une réaffectation des ressources à l'échelle municipale. L'insuffisance des ressources à ce niveau a nui aux efforts de la MINUK.

60. Le Pilier III (OSCE) et le Pilier IV (Union européenne) seraient maintenus pour le moment, éventuellement avec quelques ajustements, et continueraient de faire partie de la structure de la MINUK. Le « contrôle » du Pilier Union européenne devrait être clarifié. En outre, l'Union européenne devrait chercher à regrouper ses diverses présences au Kosovo dans une structure plus cohérente et plus rationnelle, et améliorer ainsi son efficacité sur le terrain et la coordination avec la MINUK. La mise en place de nouveaux ministères pourrait influer sur la structure et les tâches de plusieurs piliers, d'où une éventuelle réduction des effectifs. Des discussions devraient démarrer quant aux futures responsabilités des organisations régionales, ce qui donnerait à celles-ci suffisamment de temps pour se préparer.

61. Les différentes composantes de la MINUK doivent collaborer ensemble d'urgence. La coordination et la coopération internes, notamment entre piliers, devra donc faire l'objet d'un effort de rationalisation. Il faut élaborer les politiques dans un vaste contexte commun où les priorités sont fixées conjointement sur la base d'une stratégie commune. La planification stratégique et opérationnelle conjointe entre les piliers est faible malgré des réunions tenues régulièrement, d'où des actions parallèles et une absence d'orientation partagée. Le fait qu'il n'existe pas de stratégies et de priorités interpiliers élaborées à l'échelle de la MINUK se traduit par une vision étroite des choses, qui ralentit les progrès. Bien entendu, à chaque pilier correspondent des « origines » institutionnelles, des approches et des calendriers spécifiques. Il n'en demeure pas moins que les priorités stratégiques, les planifications opérationnelles et l'action des piliers sur le terrain doivent être mieux coordonnées. Un mécanisme de coordination des politiques de haut niveau doté de ressources provenant de toute la MINUK pourrait s'avérer utile dans ce domaine. En outre, le Représentant spécial du Secrétaire général doit être accepté et reconnu par tous comme la personne montrant la voie à suivre sur le terrain.

62. Il faudra également accorder une grande attention au recrutement et au choix des compétences nécessaires à l'exécution des tâches prioritaires. Le recrutement de personnel inexpérimenté ou peu qualifié se traduit souvent par des résultats moins qu'optimaux ainsi que par un essoufflement. Une mission qui « arrive à maturité » se retrouve souvent sans le personnel requis pour faire face à l'évolution des problèmes ou aux nouveaux défis, une situation à éviter.

63. Dans le cadre de l'effort de restructuration immédiat, la MINUK devrait rapprocher de la Mission divers autres organismes des Nations Unies, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Il faudrait éviter tout sentiment de marginalisation et y remédier. Il faudrait également engager des discussions sur les futurs arrangements avec les organismes des Nations Unies pour qu'ils s'activent dans les domaines où ils possèdent un avantage comparatif.

Dans l'avenir : une nouvelle répartition des tâches

64. Une seconde restructuration – plus générale – aura lieu en 2005 et devra être bien préparée avec l'aide du siège et d'un certain nombre de capitales. Étant donné que la date de l'examen prévu pour le milieu de l'année prochaine et celle des pourparlers sur le futur statut s'approchent, la communauté internationale aura à se préparer pour pouvoir faire face à une nouvelle situation et une différente série de tâches. Avec la fin du mandat prévu par la résolution 1244 (1999), l'ONU réduira progressivement sa présence et ses activités et finira par transférer son autorité à des institutions nouvelles et permanentes créées par suite du règlement politique. Des responsabilités résiduelles devraient être assumées par les organisations régionales. À cette fin, l'Union européenne devra renforcer et élargir considérablement sa présence. L'OSCE et l'OTAN devront adapter leur présence aux nouvelles réalités politiques, ce qui se traduira bien sûr par l'élimination de la structure à piliers.

65. Avec la fin du mandat prévu par la résolution 1244 (1999), le Kosovo sera probablement gouverné depuis Pristina, l'Union européenne jouant le rôle de chef de file sur la scène internationale. La mise en place d'un bureau du Haut Représentant à Pristina devrait être encouragée. Dans ce contexte, l'Union européenne devrait commencer maintenant à élaborer sa propre stratégie relative au Kosovo. Politiquement, elle sera le pôle d'attraction le plus important tant pour Pristina que pour Belgrade. L'Union européenne devrait pouvoir utiliser son influence pour faire en sorte que les Albanais du Kosovo s'engagent à respecter l'identité des minorités et à faciliter leur présence et leur participation. Elle serait en mesure de faire naître l'espoir en mettant au point une stratégie de développement économique et d'offrir des mesures d'incitation et de dissuasion pour les négociations sur le futur statut et la période qui suivra. L'existence de mesures d'incitation et de dissuasion est tout aussi importante dans le cas de Belgrade.

66. L'OSCE devrait poursuivre – voire intensifier – ses efforts de renforcement des capacités, en collaboration avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations compétentes. Il faudra maintenir une présence internationale continue dans les secteurs de la police et de la justice, essentiellement à des fins de surveillance. L'Union européenne et l'OSCE ont toutes deux de l'expérience dans ce domaine et devraient assumer la responsabilité de ces activités. Il faudrait engager des discussions sur le transfert des responsabilités de la police des Nations Unies en vue de procéder effectivement à un tel transfert en 2005.

67. La KFOR devra maintenir une présence pour assurer la sécurité. Nombreux sont ceux qui estimaient que l'OTAN pourrait restructurer et réduire ses effectifs après les élections d'octobre. Il reste que la période la plus difficile qui nous attend n'est liée ni aux élections ni à la formation d'un nouveau gouvernement. C'est plutôt lorsque la question du futur statut sera mise sur la table des négociations que

le risque de troubles sera le plus grave. Il est donc important que l'OTAN conserve une force suffisante pour prévenir d'éventuels actes de violence et y faire face. Si les effectifs sont réduits prématurément, le risque de violence augmentera, compromettant ainsi sérieusement le bon déroulement du processus.

Communauté internationale

68. Enfin, l'appui énergique et ininterrompu du Conseil de sécurité et du Groupe de contact sera essentiel à mesure que l'on s'approchera des phases critiques et de la fin du processus au Kosovo. À l'heure actuelle, le Groupe de contact doit principalement appuyer les efforts déployés sur le terrain, faute de quoi il ne sera pas possible d'amener les hommes politiques à tenir leurs engagements et de faire avancer le processus sans à-coups.

69. Il est donc important de commencer un dialogue étroit entre tous les acteurs internationaux engagés au Kosovo pour faire en sorte qu'une nouvelle approche stratégique soit élaborée, adoptée et appliquée. Cela nécessitera l'attention de responsables de haut niveau ainsi que des ressources. Sans l'appui énergique et unifié de l'ensemble de la communauté internationale, la MINUK ne pourra pas avoir les effectifs, la crédibilité et les ressources requis pour s'acquitter de ses responsabilités. Chaque composante de la communauté internationale aura un rôle critique à jouer. Le prix d'un intérêt sporadique sera élevé, mais celui d'une fragmentation le sera encore plus. Un engagement plus concerté et plus coordonné est donc requis d'urgence pour que la communauté internationale acquiert la vision commune et le dynamisme voulus. À cette fin, il faudrait établir un mécanisme pour nouer des contacts réguliers de haut niveau entre toutes les parties prenantes au siège et dans les principales capitales.

Calendrier

70. En ce qui concerne le calendrier, on pourrait provisoirement envisager le plan d'ensemble suivant : l'examen global de la situation est prévu en principe pour le milieu de 2005. Pour maintenir la pression, évaluer les progrès relatifs aux normes prioritaires et ajuster les travaux à venir, le Représentant spécial du Secrétaire général pourrait diriger trois examens intermédiaires sur la base de la nouvelle stratégie en vue de l'examen plus complet prévu pour le milieu de 2005. Le premier examen intermédiaire pourrait avoir lieu dès l'arrivée du nouveau Représentant spécial du Secrétaire général (bien avant les élections), ce qui permettrait à celui-ci d'influer directement sur le processus dès le départ. Les autres examens intermédiaires interviendraient en janvier 2005, pour faire le point du fonctionnement du nouveau gouvernement, et en avril 2005, pour évaluer la situation et favoriser les progrès additionnels à accomplir avant l'examen qui se déroulera au milieu de 2005. La participation et l'appui sans réserve du Groupe de contact à ce processus seront cruciaux. Le Représentant spécial du Secrétaire général communiquerait ses conclusions au Secrétaire général, lequel présenterait son évaluation au Conseil de sécurité pour examen. En parallèle, l'automne prochain, l'Organisation des Nations Unies engagerait, à un haut niveau, des discussions discrètes sur des questions politiques liées à la nouvelle stratégie globale. Au milieu de 2005, les plans de la communauté internationale pour une restructuration fondamentale seraient prêts aux fins d'application. Si les

négociations sur le futur statut commençaient durant le second semestre de 2005, l'Organisation des Nations Unies devrait avoir pour objectif de transférer ses responsabilités et mettre fin à sa présente mission.

Bruxelles, le 15 juillet 2004

Cadre de référence d'une évaluation politique

Composition. Chef d'équipe, Ambassadeur Kai Eide (Norvège); Département des opérations de maintien de la paix, Nannette Ahmed; Département des affaires politiques, Oleksandr Matsuka; Bureau des affaires juridiques, Daphna Shraga; Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), Petr Ivantsov.

Objet. Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général sur la MINUK en date du 30 avril 2004 (S/2004/348), il doit être procédé à un examen des politiques et pratiques de tous les acteurs afin d'évaluer les conséquences de la flambée de violence de mars 2004 et les prochaines étapes doivent être proposées, conformément à la résolution 1244 (1999).

Portée. Compte tenu des responsabilités confiées à l'Organisation des Nations Unies au Kosovo par la résolution 1244 (1999), notamment la mise en place d'une administration intérimaire, la promotion d'un processus politique devant déterminer le futur statut du Kosovo et la mise en œuvre d'un règlement politique, l'équipe examinera :

- Le contexte politique général au Kosovo et à Belgrade;
- Les politiques et pratiques actuelles de tous les acteurs, y compris les initiatives récentes;
- Les interrelations et les rôles des principaux acteurs du processus politique;
- Les incidences de l'application de la stratégie existante;
- D'autres questions liées au processus politique au Kosovo.

La MINUK et le Bureau des Nations Unies à Belgrade doit mettre à la disposition de l'équipe toutes les informations et archives requises, lui faciliter l'accès aux personnes qu'elle souhaite rencontrer et lui offrir l'appui logistique nécessaire.

Calendrier. L'équipe doit rencontrer les responsables du Siège avant de se rendre au Kosovo, à Belgrade, à Bruxelles, à Vienne et, au besoin, dans d'autres capitales. Les États Membres et les organisations régionales seront consultés selon qu'il conviendra. L'équipe devrait si possible achever ses visites et la rédaction de son rapport à la fin de juin.

Conclusions, recommandations et présentation du rapport. L'équipe rédigera un rapport détaillé sur les politiques et pratiques actuelles, faisant également le point sur le processus politique et l'administration intérimaire, conformément à la résolution 1244 (1999). Les conclusions et recommandations de l'équipe seront présentées au Secrétaire général à l'issue de consultations avec le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques, le Bureau des affaires juridiques et la MINUK.

Le 9 juin 2004

Annexe II

Les prochaines étapes au Kosovo

Recommandations du Secrétaire général

1. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport au Conseil de sécurité sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) (S/2004/613), à la suite des événements de mars, j'ai demandé que soit réalisé un examen approfondi des politiques et des pratiques de tous les acteurs au Kosovo (Serbie-et-Monténégro) et que différentes options et recommandations soient formulées en vue d'engager une réflexion sur l'avenir, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. L'Ambassadeur Kai Eide (Norvège), à qui j'ai demandé de mener cette étude, m'a soumis son évaluation et ses recommandations (voir la pièce jointe à l'annexe I). Dans son excellent rapport, il formule une stratégie intégrée qui constitue le fondement devant conduire au processus qui déterminera le statut futur du Kosovo. Le 6 août, j'ai fait tenir le texte de ce rapport au Président du Conseil de sécurité, en lui demandant qu'il soit porté à l'attention des membres du Conseil. J'indiquais également que j'examinais les recommandations contenues dans son rapport et que, le moment venu, je présenterais mes recommandations au Conseil sur la base de consultations appropriées, notamment avec mon Représentant spécial pour le Kosovo, M. Søren Jessen-Petersen.

2. Des consultations ont eu lieu le 20 septembre avec les principaux États Membres intéressés – les membres du Groupe de contact plus les autres membres européens du Conseil de sécurité – ainsi qu'avec la direction de nos organisations partenaires au Kosovo, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Nous avons eu le sentiment que ces rencontres fructueuses avaient permis de dégager une vision commune et un appui général en faveur d'une stratégie globale pour la suite des événements au Kosovo jusqu'au milieu de 2005 et la préparation de la détermination de son statut futur. On s'est généralement accordé sur la nécessité de mettre l'accent sur l'économie et la sécurité, de coopérer avec Belgrade et d'amener les Serbes du Kosovo à participer au processus, ainsi que sur l'importance du processus relatif aux normes. Une approche sous-régionale qui ne soit pas axée uniquement sur le Kosovo a également reçu un large appui. Mon Représentant spécial a par ailleurs consulté les parties sur le terrain.

3. Je tiens à insister sur le fait que toutes les actions engagées au Kosovo doivent rester dans le cadre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité. Si l'on veut dépasser la situation actuelle, il est à notre avis indispensable de mettre en place une stratégie globale qui nous conduira à la détermination du statut futur sur la base d'une décision du Conseil de sécurité. La communauté internationale devra alors être prête et l'ONU conduira les préparatifs en concertation avec les principaux États Membres intéressés et les organisations partenaires.

4. Cette stratégie intégrée comporte plusieurs volets : intensification de l'action menée pour s'attaquer aux causes et aux conséquences des violences de mars; amélioration du dialogue à tous les niveaux; élargissement du dialogue avec Belgrade; réaménagement de la politique en matière de normes; passation de davantage de pouvoirs aux institutions provisoires d'administration autonome; accroissement de la responsabilité des institutions provisoires; renforcement de la

surveillance et de l’intervention, selon que de besoin, de la MINUK; renforcement des capacités des institutions provisoires; mise en place d’une politique de développement économique plus vigoureuse assortie de mesures à court et à long terme; réaménagement et rationalisation de la MINUK. Mon Représentant spécial a déjà pris d’importantes initiatives dans le sens de la stratégie globale.

5. La réalisation de progrès concernant les huit normes reste au centre de nos préoccupations et doit être poursuivie de manière dynamique et ordonnée dans le cadre général de la stratégie globale afin de dynamiser et d’orienter le processus politique. Pour aller de l’avant, les institutions provisoires doivent s’employer efficacement à réaliser les normes. Je tiens à souligner que toutes les normes ont leur importance. En affinant cette politique, il ne s’agit pas de minimiser l’importance de telle ou telle des huit normes, mais de s’attacher aux domaines prioritaires. Il ne faut pas perdre de vue que les normes ont une valeur intrinsèque. Leur réalisation devrait non seulement déboucher sur un changement d’ordre qualitatif dans la société du Kosovo, mais aussi dégager une perspective politique pour le Kosovo au niveau de l’Europe. La MINUK conduira l’examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre des normes en procédant à des évaluations techniques trimestrielles, examinées avec les institutions provisoires et les représentants locaux du Groupe de contact. Ces évaluations techniques constituent la base des évaluations politiques présentées dans mes rapports au Conseil de sécurité portant sur les mesures prioritaires relevant de chaque norme jugée indispensable pour faciliter le débat sur le statut futur, contribuer à assurer la viabilité à long terme d’un règlement politique, faire avancer l’intégration régionale et européenne et garantir la prise de mesures vitales pour la sécurité et l’inclusion de toutes les communautés du Kosovo. Un examen global pourrait être effectué au milieu de 2005, à partir duquel le Conseil de sécurité déterminera l’opportunité d’engager le processus politique devant conduire à la détermination du statut futur du Kosovo.

6. Un autre élément de la stratégie globale est la passation aux institutions provisoires des compétences supplémentaires qui ne sont pas des attributs intrinsèques de la souveraineté. Il nous faut également prendre en compte les pouvoirs et responsabilités réservés dans les domaines d’une importance vitale pour l’exécution du mandat de la présence civile internationale. À ce propos, je rappelle que, conformément à la résolution 1244 (1999), mon Représentant spécial est pleinement habilité en ce qui concerne l’exécution des devoirs et obligations de la présence civile internationale. Cette responsabilité en dernier ressort ne peut faire l’objet d’aucune délégation ou dévolution. La MINUK a procédé à un examen approfondi des compétences dont elle est actuellement chargée et en a relevé un certain nombre qui ne compromettent pas la souveraineté et qui pourraient être déléguées aux institutions provisoires. La MINUK a également défini des éléments où les institutions provisoires peuvent intervenir davantage dans certains domaines réservés.

7. Cette politique de délégation est étroitement liée au renforcement de la responsabilité des institutions provisoires, qui doivent assurer la prestation des services essentiels à toutes les communautés. Il incombe aux représentants des institutions provisoires et, en particulier, aux dirigeants politiques de la communauté majoritaire, de démontrer qu’ils exercent leurs pouvoirs dans l’intérêt de l’ensemble de la population du Kosovo. Il faut pour cela que toutes les communautés participent activement et effectivement aux institutions provisoires, ce qui exige que

celles-ci soient dotées de moyens supplémentaires. Une politique plus cohérente et plus ambitieuse de renforcement des capacités s'impose donc et la MINUK agit déjà dans ce sens.

8. Par ailleurs, pour être efficace, la politique de délégation décrite plus haut exige une plus grande responsabilité des institutions provisoires et une politique rigoureuse de contrôle, d'intervention et de sanction menée par la MINUK. Il faudra pour ce faire que les institutions provisoires acceptent que la délégation de compétences supplémentaires soit assortie d'une supervision plus poussée et qu'elles collaborent avec la MINUK sous ce rapport. De plus, afin d'assurer la pleine application de la résolution 1244 (1999) et le respect du cadre constitutionnel et de la législation pertinente, la MINUK met en place des mécanismes plus efficaces de supervision et de redressement.

9. La réforme des pouvoirs locaux doit absolument avancer. Il faudra rechercher activement un consensus sur la marche à suivre et passer à l'exécution. Comme suite à la demande du Conseil de sécurité, je soumettrai le moment venu des recommandations sur de nouveaux mécanismes institutionnels visant à améliorer l'efficacité des pouvoirs locaux en déléguant des compétences centrales non réservées aux communautés et pouvoirs locaux du Kosovo.

10. Il ne faut pas perdre de vue qu'il reste beaucoup à faire pour prendre les dispositions voulues après les violences de mars. Il est indispensable de s'employer résolument à faire face aux conséquences et aux causes des événements de mars en créant des institutions compétentes et en veillant à ce que les dirigeants et la population du Kosovo soient activement attachés à une société pluriethnique. C'est en s'attaquant en priorité, dans le respect des normes correspondantes, aux causes de cette violence que l'on pourra remédier à ses conséquences. Il faut redoubler d'efforts, par le jeu des institutions provisoires d'administration autonome et de la MINUK, avec le soutien de la Force de paix du Kosovo (KFOR), pour traduire les responsables en justice, améliorer la sécurité et reconstruire les logements et édifices religieux détruits. Il importe en outre de réunir les conditions nécessaires au retour définitif, en toute sécurité, des déplacés récents ainsi que des personnes déplacées depuis plusieurs années. La MINUK s'emploiera avec ses partenaires locaux à améliorer durablement la sécurité et la liberté de mouvement indispensables à l'accélération du retour des déplacés.

11. Si la sécurité conditionne toutes les activités au Kosovo, la relance de l'économie reste au premier rang des préoccupations. Le développement économique devrait améliorer non seulement la situation socioéconomique générale, mais aussi le contexte social de la sécurité et de la stabilité. Une stratégie à moyen et à long terme doit aller de pair avec des mesures à court terme efficaces. J'engage l'Union européenne à élaborer et appliquer d'urgence une stratégie de développement économique et à faire en sorte que le développement économique du Kosovo s'inscrive dans une perspective régionale.

12. Un dialogue multiforme est indispensable. Le dialogue doit être intensifié entre les communautés du Kosovo ainsi qu'entre Belgrade et Pristina. Il faut en outre engager un dialogue renforcé avec Belgrade en tenant compte de ses intérêts et préoccupations légitimes. Il est de surcroît impératif d'améliorer la participation du Kosovo au dialogue et aux initiatives régionales si l'on veut réaliser les normes européennes.

13. Cela étant, la MINUK fait l'objet d'une rationalisation et d'un réaménagement dans le cadre des piliers afin de mieux focaliser son action sur les problèmes et priorités de l'heure. Cela pourrait supposer que nos partenaires de la MINUK – l'Union européenne et l'OSCE – se voient confier des compétences supplémentaires (notamment des obligations financières) dans différents domaines relevant de la MINUK, leur rôle global étant renforcé. Une restructuration plus complète de la présence internationale dans son ensemble pourrait être entreprise en 2005, sur la base des décisions du Conseil de sécurité et de ses priorités du moment. En outre, j'engage l'OTAN à maintenir la présence de la KFOR conformément aux responsabilités que lui confère la résolution 1244 (1999), en particulier pour maintenir un environnement sûr, notamment en déployant un effectif suffisant pendant la détermination du statut futur et l'application d'un règlement politique.

14. Enfin, je tiens à souligner que notre entreprise commune ne pourra aboutir qu'avec l'appui unifié et concerté de la communauté internationale, en particulier les principaux États Membres intéressés, tels que les membres du Conseil de sécurité et du Groupe de contact. Si la MINUK et nos principaux partenaires internationaux jouent un rôle central dans l'application de la stratégie globale, il revient à la population du Kosovo appartenant à toutes les communautés, à ses représentants dans les institutions provisoires et aux dirigeants politiques, d'œuvrer à la réalisation des objectifs énoncés dans la stratégie relevant de leur compétence et de faire en sorte que des progrès soient accomplis. En effet, il importe d'avancer sur tous les fronts afin d'assurer la réussite et la viabilité de la détermination du statut futur du Kosovo et on ne pourra envisager de s'acheminer vers des pourparlers sur ce statut futur que si des progrès suffisants sont enregistrés.